Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpeta Nº 2683 de 2013

Versión Taquigráfica N° 2154 de 2014

DECRETOS Nos. 20/13 Y 21/13 DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE TACUAREMBÓ POR LOS QUE SE DECLARA PROHIBIDA LA EXPLOTACIÓN MINERA METALÍFERA DE GRAN PORTE Y SE DECLARA RESERVA AMBIENTAL A TODA LA ZONA RURAL DEL REFERIDO DEPARTAMENTO

Recurso de apelación presentado por varios señores ciudadanos

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 25 de junio de 2014

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Daoiz Uriarte, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Fitzgerald Cantero Piali, Gustavo Cersósimo, Pablo Iturralde Viñas, Felipe Michelini, Gonzalo Mujica, Jorge Orrico y Daisy Tourné.

INVITADOS: Integrantes de la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua, señores Matías Valdés, Sebastián Ríos, Álvaro Jaume y asesores doctores Pablo Ligrone y Eduardo Lust.

SEÑOR PRESIDENTE (Uriarte Araújo).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el agrado de dar la bienvenida a la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua, integrada por los señores Matías Valdés, Sebastián Ríos, Álvaro Jaume y por los asesores, Eduardo Lust y Pablo Ligrone.

Ustedes solicitaron ser recibidos por la Comisión, que está a punto de resolver, pero entendió de orden escucharlos. Por lo tanto, quedamos a vuestra disposición.

SEÑOR RÍOS.- Integro la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua, al igual que Matías Valdés. Deseo aclarar que el señor Álvaro Jaume no es parte de la Comisión, sino de la Asamblea Nacional Permanente, que es una organización nacional de la cual la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua forma parte. Por su parte Eduardo Lust y Pablo Ligrone son los asesores técnicos.

En primer lugar, nos gustaría expresar que varios miembros de nuestra Comisión tenían cierto escepticismo en concurrir, porque sentíamos que esta era una decisión política que ya estaba tomada, porque entendemos

que este es un órgano básicamente político. En cuanto a razones jurídicas, las expresarán más adelante nuestros asesores. Nosotros, como ciudadanos comunes y corrientes, entendemos que acá hay distintas leyes y dependiendo de cuál se tome en cuenta se podrán dar distintos argumentos: a favor de las autonomías departamentales y de que la Junta Departamental pudiera tomar la decisión de prohibir la minería a cielo abierto en el departamento, o bien, otras normas, como el Código de Minería, podrían contradecir esa posibilidad. Eso también sucede con la Constitución de la República: dependiendo del artículo que uno tome será el tipo de interpretación que se le podrá dar.

Por lo tanto, yo les voy a hablar desde el punto de vista político en el sentido amplio del término, como ciudadano.

En Tacuarembó, hace unos tres años, nosotros nos enteramos de que le empezaban a llegar cedulones a pequeños y medianos productores de distintas zonas del departamento. Eso, en principio, generó mucho temor en la gente, mucha inseguridad, porque no sabían de qué se trataba, ni qué era lo que iba a pasar. El rumor se fue corriendo en la ciudad y, de a poco, distintas personas, por diferentes lados, empezamos a informarnos y a ver de qué se trataba el tema de la minería a cielo abierto, qué impacto podía tener y cómo era eso de que a la gente le llegaban cedulones y, más allá de su voluntad, le iban a entrar al campo a hacer agujeros y se iban a tener que ir y abandonar su tierra. Acá estoy hablando sobre todo de los pequeños y medianos productores, que son los que realmente están preocupados; no son los grandes estancieros los preocupados por la minería a cielo abierto, porque tienen diferentes negocios y lucran de otra manera.

Así se empezó a formar esta Comisión, de a poco, con una integración diversa. Hay ciudadanos de todas las colectividades políticas: blancos, frentistas, colorados, ciudadanos anarquistas; otros casos, como el mío, que formo parte de una radio comunitaria de Tacuarembó; y, a su vez, integra nuestra Comisión el Obispo de Tacuarembó, Monseñor Julio César Bonino. Es decir, se dio una especial diversidad en la composición en cuanto a su integración, por una preocupación fundamental: qué es lo que nosotros podíamos generar como defensa de una forma de vida distinta, un modelo de desarrollo diferente al que se viene planteando en los últimos años en Uruguay.

Tacuarembó tiene el antecedente de haber luchado, por ejemplo, contra la empresa Samán, que estaba contaminando con su polvillo, y haber logrado que se trasladara a las afueras de la ciudad. También tiene el antecedente de frenar la instalación de una planta nuclear en Paso de los Toros, y ahora también Tacuarembó se paró en contra de la minería a cielo abierto.

La primera reacción que tuvimos los ciudadanos fue decir: "Queremos tener la posibilidad de decidir, de informarnos, de discutir y decidir informadamente". Ahí supimos que había una herramienta legal: la posibilidad de realizar plebiscitos departamentales. Desempolvamos esa vieja herramienta, bastante en desuso, y empezamos a juntar firmas. Lo primero que hicimos fue comunicarnos con la Corte Electoral y preguntar si efectivamente teníamos esa posibilidad de juntar firmas y de llevar adelante un plebiscito sobre el tema de la minería. Esa respuesta jamás llegó. Nunca se nos respondió. De todas maneras, iniciamos el camino de juntar firmas, que nos parecía más que trascendente para empezar a informar y generar conciencia en la gente, y que finalmente los ciudadanos, las comunidades, pudiéramos opinar, ya fuera por sí o por no.

También queremos decirles, a ustedes, que están acá, en sus despachos, a veces bastante lejos de muchas cosas, que los que somos del norte estamos cansados de que siempre se decida todo acá, en Montevideo, y que muchas veces se desconoce lo que la gente realmente quiere. Muchas veces en televisión se escuchan discursos políticos diciendo: "Queremos que la gente participe, que decida. La gente tiene derechos". En este caso, la gente tomó su derecho y quiso decidir: juntamos 13.000 firmas, que -para que tengan una idea- representan casi el 20% de los ciudadanos inscriptos en el padrón de Tacuarembó. Esto lo hicimos en un período de ocho meses, algo realmente increíble porque la Comisión no tuvo ningún financiamiento, ningún apoyo, ni del PIT- CNT, ni de la Federación Rural, ni de ninguna clase de organismo, ni logístico ni económico.

De hecho, nuestra Comisión, de esas 13.000 firmas habrá juntado alrededor de 5.000, el resto lo hizo gente de Tacuarembó: vecinos, almaceneros, productores, que fueron juntando las firmas y arrimando una por una. Es decir: era la gente decidida, por lo menos a opinar sobre el tema de la minería a cielo abierto. Firmaron ciudadanos de todos los partidos políticos. Reitero: integran nuestra Comisión ciudadanos de todos los partidos políticos. Una vez que obtuvimos las firmas, acudimos ante la Corte Electoral para saber dónde debíamos presentarlas, y allí se nos dijo que no nos podían responder. Esa fue la respuesta: que no podían

contestar porque, si lo hacían, de alguna manera significaba avalar el procedimiento y la Corte no estaba segura de que este fuera pertinente.

Bueno, ante esa incertidumbre, finalmente presentamos las firmas ante la Junta Departamental -que fue lo que se nos recomendó-, esta las elevó a la Oficina Electoral de Tacuarembó y, a su vez, fueron elevadas a la Corte Electoral. Sin embargo, como ustedes saben, la Corte Electoral nos niega a los ciudadanos de Tacuarembó la posibilidad de opinar, de decidir. Ni siquiera se nos dio una oportunidad para que la gente vote y se exprese, y que después, en todo caso, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo -quizás es lo que hubiera correspondido desde el punto de vista técnico- dictaminara: "Miren, lo que se votó contradice determinadas normas que están en un escalón superior". Pero, no; nunca tuvimos la posibilidad de decidir, de expresarnos.

Nosotros accedimos a la versión taquigráfica de la sesión pasada de esta Comisión. Alguien por acá dijo que no había sido política; sin embargo, para nosotros fue claramente política, y vemos cómo los criterios políticos priman sobre los criterios técnicos. No decimos que eso esté bien o mal, pero vemos que esos criterios políticos se rigen por determinados tiempos e intereses que, a veces, están bastante alejados de los que realmente tiene la comunidad.

Además, queremos decir que la decisión que seguramente ustedes tomarán cuando nos retiremos de aquí, elevando el proyecto a la Cámara para anular los decretos votados en Tacuarembó, para nosotros no tiene legitimidad, y voy a explicar por qué. Ninguno de los partidos políticos aquí presentes, cuando fue votado en las elecciones pasadas, incluía en su programa la realización de minería a cielo abierto. Ustedes no tienen la legitimidad de la gente. Nadie votó por que en Uruguay se hiciera minería a cielo abierto. Ustedes pueden decir: "La mayoría de los ciudadanos de Tacuarembó están en contra de la minería. Bueno, y qué nos importa, son apenas 75.000 votantes, no hacen la diferencia en una elección nacional". Ustedes, que se rigen mucho por las encuestas, sabrán que las últimas que se han hecho por este tema indican que hay muchos más ciudadanos que están en contra de la minería que a favor. Y saben que la encuesta de Radar -que es a la que me refiero- arrojó el dato de que en la medida en que la gente se ha informado se pone en contra de la minería, y estos porcentajes son parejos en todos los partidos políticos. O sea que ciudadanos que son partidarios de quienes hoy integran el Gobierno están en contra o por lo menos ven con preocupación la minería a cielo abierto. Entonces, para nosotros, lo que ustedes seguramente decidirán -no sé qué pasará en la Cámara de Representantes-, más allá de los argumentos técnicos y jurídicos que se esgriman, no tiene la legitimidad popular, no tiene la legitimidad de la gente; están pasando por encima de eso, y creo que hay plena conciencia de esa situación.

Simplemente queremos decir que hemos aplaudido algunos mecanismos que se han dispuesto. Por ejemplo, nuestra Comisión integra la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó y la Comisión de Cuenca del Sistema Acuífero Guaraní, instancias de participación que se han generado en los últimos tiempos, que aplaudimos y estamos participando de ellas porque nos interesa todo mecanismo de participación creado para que la sociedad civil pueda opinar.

En ese sentido, queremos confiar en el Estado, en las instituciones y en que la República funciona como tal, pero en los últimos tiempos se dieron algunos hechos que nos preocupan. Por ejemplo, el sumario administrativo al fiscal Viana, una persona que -más allá de un tema de faltas, o qué se yo- se ha dedicado a defender a la República como tal, es decir, a defender el funcionamiento del Estado de derecho y que un contrato de inversión no pase por encima de nuestra Constitución, nada más y nada menos. Bueno, ese fiscal es sumariado y separado del cargo justo cuando iba a presentar una medida cautelar que dejaba suspendida la ley de Aratirí y la minería a cielo abierto en nuestro país.

Como dije, nosotros queremos confiar en los organismos de control y en las instituciones, pero nos encontramos con que en Tacuarembó, por ejemplo, para la Dinama, Samán nunca contaminaba. Sin embargo, la gente se tenía que mudar de los barrios cercanos a la planta porque tenía problemas pulmonares. Todo Tacuarembó lo sabía. Pero, para la Dinama todo funcionaba según los parámetros internacionales. Finalmente, debido a la presión de la gente Samán se fue de la ciudad.

Ni que hablar de lo que pasó en el río Santa Lucía y de lo que está pasando en el Río Negro, al punto de que señor Ministro de Defensa Nacional reconoció el grado de contaminación existente. Entonces, lo que decían los locos ambientalistas acerca de los problemas que iban a traer la soja y la forestación no era mentira; hoy

estamos viendo los resultados. Cuando se dice que no pasó nada, ¿cómo que no pasó nada? Está pasando mucha cosa; pero ocurre que es en lugares donde hay pocos votos. Eso también es cierto.

De parte de la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua les agradezco por habernos escuchado.

A continuación, me gustaría que hiciera uso de la palabra el señor Jaume, que integra la Asamblea Nacional Permanente en Defensa de la Tierra y los Bienes Naturales, que es un colectivo nacional que nosotros integramos como Comisión.

SEÑOR JAUME.- Simplemente quiero hacer referencia al por qué de nuestra presencia en este momento.

La Asamblea Nacional Permanente en Defensa de la Tierra y los Bienes Naturales surgió estrictamente con ese nombre el 10 de noviembre de 2012, en una Asamblea que se llevó a cabo en La Paloma. Esta Asamblea está integrada por más de cuarenta colectivos, provenientes de distintas partes del país, desde Bella Unión, pasando por el centro -por eso la integra la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua-, toda la zona costera que va a estar afectada por el proyecto de puerto de aguas profundas, y sigue por el centro y sur de nuestro país. Somos más de cuarenta colectivos y nos une una preocupación sustancial, que es poner en práctica la defensa de nuestro patrimonio en cuanto a las riquezas que tiene el país: su tierra, su agua y su vida.

El señor Ríos hizo referencia a lo esencial en cuanto a los fundamentos. Nosotros creemos que toda la puja, todo el esfuerzo realizado para obtener trece mil voluntades no es algo menor como para que un departamento pueda decidir si quiere o no un proyecto de minería de gran porte o a cielo abierto.

Quiero agregar que nuestra llamada Asamblea Nacional Permanente, previo a su surgimiento tuvo un embrión en el colectivo Sauce, que en 2011 esperó al actual Presidente de la República, señor José Mujica, con un cartel de treinta metros -ese día el Presidente iba a hacer uso de la palabra, pero no lo hizo por una indisposición anímica- que decía: "No venderé el rico patrimonio de los orientales al bajo precio de la necesidad".

Ese señor Mujica nos dijo ese día a los sauceños -yo vengo de ahí; trabajo, soy productor y formo parte de un colectivo integrado por quienes luchamos por nuestra tierra en los pagos canarios- que estaba dispuesto a organizar un plebiscito nacional sobre la minería, a consultar a la ciudadanía sobre un tema hasta el momento inconsulto. Seguimos -lo digo públicamente, en todo el país- con el debe moral por esa consulta, peor aún si se tiene en cuenta que en Tacuarembó se logró encontrar la forma de instrumentar ese plebiscito, pero no se puso en práctica.

A eso debemos agregar que algunas Juntas Departamentales, como la de Lavalleja, Paysandú y Tacuarembó, responsables de lo que está en el suelo y que les corresponde gobernar y gestionar- han definido que en su territorio, en virtud de lo dispuesto por la Ley de Ordenamiento Territorial, no quieren determinados procedimientos, sea el "fracking" o la minería a cielo abierto.

Nosotros, en estos años, organizamos seis marchas nacionales que, como ustedes sabrán, no fueron menores; trajimos a la ciudad capital de nuestro país a un conjunto de colectivos, que no son solo ambientalistas, sino uruguayos que desde todas partes hemos venido a caballo, en carrito, a pie, en ómnibus, a manifestar por 18 de julio que no queremos determinadas cosas, que no queremos megaproyectos para nuestro país. Esa Asamblea Nacional Permanente, que hoy está reivindicando un modelo diferente de país, es la que está respaldando a Tacuarembó en esta solicitud: por favor, no invaliden un reclamo que está planteado a través de la Junta Departamental; Tacuarembó reclama su derecho a decidir qué es lo que quiere para su departamento.

Muchas gracias.

SEÑOR LIGRONE.- Es un placer estar aquí e intentar contribuir a esta reflexión. Soy profesor Grado 5 de la Universidad de la República, Director de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, doctorado en la Sorbona, París 3.

A continuación voy a realizar una contribución académica sobre algunos temas que estudio como especialista. Fui invitado a concurrir a esta asesora por la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua, no la

integro, pero la temática forma parte de mi formación académica y docente de extensión de lo que pude estudiar hasta el momento.

Quería referirme a aspectos sustantivos del planteo realizado y de lo que se ha recurrido. No voy a hacer referencia a si este ámbito es competente o no para tratar un acto administrativo de este tipo. Básicamente -si los integrantes de esta asesora lo desean, puedo dejar el documento que elaboré, que tiene aproximadamente siete páginas- quiero transmitir que los Decretos de la Junta Departamental, desde nuestro punto de vista, deben entenderse como medidas cautelares de protección del ambiente y del ordenamiento territorial, enmarcados en el proceso de elaboración de las directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en marcha -como lo plantea el Decreto, al solicitar al Intendente que los incorpore-, al amparo y en aplicación del precepto constitucional que establece que las personas deben abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción y contaminación grave al ambiente; de los principios de prevención y prohibición establecidos en el artículo 6º, literal B), de la Ley Nº 17.283, relativa a la protección del medio ambiente, y en lo refiere al artículo 24 de la Ley Nº 18.308, que permite establecer medidas cautelares cuando se está en elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial. Por lo tanto, así debe ser entendido esto, más allá de aspectos de redacción o formales que no voy a discutir.

Voy a plantear una sucesión de nueve aspectos lo más rápidamente posible.

El primero, refiere a que la protección del medio ambiente, el ordenamiento territorial, la planificación y la participación en la planificación, gestión y control ambiental tienen rango constitucional, como lo establece el artículo 47 de la Constitución. En cambio, la minería es materia legal y no constitucional. Así lo establece el Código de Minería, el Decreto Ley de la dictadura Nº 15.242 -con sus modificativos y complementarios- y la Ley Nº 19.126 de Minería de Gran Porte. Evidentemente, los sucesivos cambios fueron legales y nunca constitucionales. De hecho, en la Constitución, nada se dice sobre una serie de aspectos procedimentales.

Algo importante para aclarar es que la Constitución no dice en ningún lado que el subsuelo ni los yacimientos sean del dominio del Estado. El Código hace referencia a los yacimientos y no del subsuelo en general.

Por otro lado, por más que el Estado tenga el dominio o la propiedad de un bien, no tiene derechos plenipotenciarios y absolutos sobre él. Por ejemplo, por mandato constitucional, no puede promover ni permitir que se cause depredación, destrucción o contaminación grave al medio ambiente en tierras de su dominio. Está claro que, desde hace tiempo, acá, ser propietario de algo no lo convierte en plenipotenciario y usuario absoluto en todas las circunstancias que se le ocurran. De hecho, toda la legislación ambiental y el progreso del paradigma ambiental en la Constitución de la República y en todo el mundo hacen que la propiedad privada sea condicionada y, con más razón, el dominio público.

Entonces, el tercer elemento a mencionar es que la minería de gran porte y en general son materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Así lo establece el artículo 1º de la Ley de Minería de Gran Porte, que me parece importante leer. Dice: "La Minería de Gran Porte es de utilidad pública y genera procesos de desarrollo sostenible" -la Ley Nº 18.308 es de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, o sea, hay una relación directa con ella- "del país si respeta las reglas y garantías rigurosas de gestión ambiental durante todo su proceso, incluyendo el cierre y el post cierre de minas".

Más adelante, el artículo expresa: "Las prácticas mineras sostenibles, además de sustentarse en los pilares clásicos de crecimiento económico, alta calidad ambiental y equidad social, deben" -no dice pueden- "basarse en la seguridad y en la eficiencia y eficacia en el manejo y extracción de recursos naturales no renovables y en el ordenamiento territorial". Reitero: lo establece la Ley de Minería de Gran Porte: que uno de los pilares fundamentales es el ordenamiento territorial y, el otro, el desarrollo sostenible, ambos, aspectos contenidos y desarrollados por la Ley Nº 18.308.

Por consiguiente, si no hay ordenamiento territorial, no hay posibilidad de hacer minería de gran porte. Además, para hacer ordenamiento territorial, hay que tener instrumentos de ordenamiento territorial; ese es el mecanismo que previó la ley para cumplir con esta herramienta constitucional, que es el ordenamiento territorial, incluido en el artículo 47 de la Constitución. Pero no solo lo establece esta ley, sino que así también lo determinan varios artículos de la Ley Nº 18.308, entre ellos, todos los que tienen que ver con categorización de suelos

De hecho, la categorización de suelos hace que en unos se pueda, y en otros, no se pueda realizar minería; eso lo van a decidir los instrumentos de ordenamiento territorial, en los cuales los gobiernos departamentales tienen todo para decir.

También se establece en literal b) del artículo 27, para la minería en general, que expresa: "No podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos". Se refiere a los planes, directrices departamentales, etcétera. Continúa: "Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa" -es decir, lo que se tramita ante la Dinama- "que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable. En los casos de apertura de minas y canteras quedará habilitada de oficio la gestión para la posible revisión del instrumento que se trate".

Por lo tanto, la Ley Nº 18.308 establece que las minas y las canteras están dentro de un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que podrá ser revisado por motivos estratégicos. Es explícito que se trata de materia de ordenamiento territorial.

Por otra parte, el 29 de agosto de 2011, en el marco de la Comisión del Grupo Interpartidario de Minería de Gran Porte, el Director Nacional de Medio Ambiente, expresó: "De esta manera, se establece que no se puede realizar cualquier actividad en cualquier lugar ni de cualquier manera. Las habilitaciones resultarán de lo que dispongan los instrumentos de ordenamiento territorial elaborados y aprobados de manera participativa, transparente y democrática".

También expresó: "La iniciativa de un emprendimiento de minería de gran porte podría involucrar un departamento o más de uno. En este último caso, corresponderá el desarrollo de planes interdepartamentales o regionales que permitan albergar la actividad de forma ordenada, y se constituya en una forma de asegurar el adecuado desarrollo de equipamientos sociales (...)". Agrega: "El proyecto de minería de gran porte deberá atender estas condiciones, concertando su gestión con los gobiernos departamentales y el Gobierno Nacional".

En cuarto lugar, todo esto también se establece en numerosos instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, elaborados y aprobados en los últimos años -después de 2008. Tal es el caso de las directrices departamentales de San José, Treinta y Tres, Durazno, Florida, Cerro Largo y Flores, en las que se establecen zonas mineras específicas, se restringe, se protegen las tierras productivas agropecuarias, se generan procedimientos preceptivos de intervención de las Intendencias y de sus oficinas técnicas, con la participación de actores locales representativos de la sociedad en su conjunto. Todo esto está aprobado con total legitimidad y funcionando, en coordinación con las Intendencias y el Gobierno Nacional.

Así lo establecen también numerosos decretos- ley departamentales anteriores a la Ley Nº 18.308 en Montevideo, Rivera, Tacuarembó, Colonia y Lavalleja -entre otros- que condicionan las explotaciones mineras en el marco de la protección de los recursos naturales, del medio ambiente, en cuanto a la racionalidad de la planificación y objetivos estratégicos de desarrollo.

Por consiguiente, no hay ninguna duda de que es materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

En quinto lugar, la protección del medio ambiente es competencia compartida de los gobiernos departamentales y del Gobierno Nacional; no hay la menor duda. Al respecto, vamos a leer el numeral 3) del artículo 6º de la Ley Nº 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana: "La materia departamental estará constituida por: 3) La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción". A este texto se agregó: "sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales en la materia" Esta es la versión dada por el artículo 277 de la Ley de Rendición de Cuentas Nº 19.149, de 11 de noviembre de 2013, posterior a la aprobación de la Ley de Minería de Gran Porte. A su vez, la propia Ley Nº 18.308 lo establece en su conjunto y, explícitamente, en los artículos 3º -concepto y finalidad-, 4º -materia-, 5º -principios-, 8º y siguientes -instrumentos, categorización y régimen de suelo-, etcétera. Por lo tanto, con todo respeto, no compartimos las afirmaciones de algunos especialistas, que dicen que un decreto departamental no puede declarar un área de reserva ambiental, como plantea el doctor Correa Freitas en un documento que me han dado para estudiar.

En el numeral 19) de dicho documento dice: " Por lo tanto, un Decreto departamental no puede declarar área de reserva ambiental", como si no tuviera competencias. Tiene total competencia; lo dice explícitamente la ley. Son justamente las leyes de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y de Descentralización

Política y Participación Ciudadana que dan a los Gobiernos Departamentales los poderes- deberes para proteger el medio ambiente, más allá de que el mandato constitucional recaiga sobre todos nosotros y también sobre las instituciones.

El quinto aspecto que voy a mencionar es que el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible es competencia compartida de los Gobiernos departamentales y del Gobierno nacional. Así lo establece la Ley Nº 18.308 en su concepto, en su finalidad y en todos sus procedimientos.

La sexta afirmación que quiero compartir es la siguiente: como la minería de gran porte es materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y debe estar sometida a la protección del ambiente, es obligatorio -desde nuestro punto de vista, no hay opción- que la minería de gran porte esté enmarcada en instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Por lo dispuesto en la Ley Nº 18.308, es competencia de los Gobiernos departamentales la elaboración de dichos instrumentos, sin perjuicio de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que se puedan elaborar en el ámbito nacional, tales como las directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de minería que se hicieron en borrador en la época en que Roberto Villarmarzo estaba al frente de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

Se había empezado con este camino, y luego, se desechó, pero se puede hacer. La modificación que hace la Ley Nº 18308 a la Ley Orgánica Municipal, Nº 9.515, otorga a las Juntas Departamentales y al Intendente las competencias correspondientes.

El séptimo aspecto que quiero plantear es que las formas de hacer efectivo el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible en el cual se enmarca obligatoriamente la minería de gran porte son: los instrumentos establecidos en la Ley Nº 18.308 y los decretos cautelares de protección en prevención de daños graves al ambiente. Ante la falta de certezas, la Constitución y las leyes obligan a abstenerse, aplicando el principio precautorio. No hay chance: un Gobierno departamental o una persona cualquiera que crea, con convicción y fundamento, que se está provocando grave daño al ambiente no puede promoverlo ni aceptarlo, sino frenarlo de manera cautelar, hasta tanto no tenga certezas. Así lo obliga la ley.

Con respecto a nuestro departamento, Tacuarembó tiene legislación departamental vigente y aplicable anterior que protege su subsuelo y que debe ser respetada. Así, queda establecido, con fuerza de ley departamental, en la Ordenanza de Desarrollo y Ordenamiento Territorial departamental de 2004, Decreto Nº 11/04. El artículo 1º dice: "Marco Normativo.- Toda actividad humana sobre el territorio, que se traduzca en una modificación física del suelo tales como todo cambio de uso y ocupación del suelo, transformación territorial y/o ambiental [...] sea en terrenos de dominio público o fiscal o privado ubicados en el Departamento de Tacuarembó, en adelante Departamento, deberán cumplir con todas las normas jurídicas aplicables, entre ellas" -a continuación hace un relato de las leyes en cuestión- "así como los reglamentos aplicables y las normas contenidas en la presente Ordenanza".

Quiere decir que esta ordenanza, específicamente, habla de todas las transformaciones que pueden tener el territorio y el ambiente.

El artículo 4º establece: "Objeto y Finalidad [...] A todos los efectos de la presente Ordenanza la Intendencia Departamental de Tacuarembó, en adelante Intendencia, considerará a los cambios de uso y ocupación del suelo, a las subdivisiones de predios, a las construcciones y a toda otra transformación de los recursos, naturales o no, en todo el territorio departamental, como actos que deberán estar vinculados coherentemente al desarrollo urbano, territorial y medioambiental". Esto ya se establece en un decreto con fuerza de ley del año 2004, en Tacuarembó, que está vigente

Esto se elaboró en coordinación entre el Gobierno Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las Intendencias de Tacuarembó, Lavalleja, Flores, Florida y Durazno. Es uno de los productos de aquel trabajo que se aprobó con todas las de la ley.

La norma dice más adelante: "Esta coherencia deberá" -no dice podrá- "estar reflejada en los Planes Estratégicos y Directores de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en las acciones públicas y privadas, y en todas las normas departamentales", etcétera.

Al final, dice específicamente: "Se declara de interés patrimonial departamental sus recursos ambientales y culturales. Se integran a este patrimonio los recursos naturales tales como: agua, suelo, subsuelo, costas, humedales [...]. La Intendencia velará por la protección y desarrollo sostenible de los mismos".

Por último, quiero destacar que hay un antecedente explícito que reafirma todo lo dicho en cuanto a las competencias concurrentes de los Gobiernos departamentales y el Gobierno nacional en materia de regulación de minería, a través de decretos con fuerza de ley y de instrumentos de planificación. Así queda establecido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el caso de Montevideo, antes incluso de la existencia de la Ley Nº 18.308. Al igual que el departamento de Tacuarembó, Montevideo tenía una ordenanza y un plan.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, pero le pido que vaya redondeando su exposición.

SEÑOR LIGRONE.- Entonces, termino por aquí y les dejo el documento.

SEÑOR LUST.- Quiero precisar que no integro la Comisión, pero me invitaron a estudiar el tema y dar una opinión técnica, que es lo que vengo a hacer. Aprovecho para manifestar mi alegría por estar en este ámbito que, como decimos en Facultad, es el más democrático de todos, ya que es el único Poder del Estado en el que todos sus integrantes tienen el respaldo del voto. Por otro lado, es muy grato encontrar a varios excompañeros de Facultad integrando esta Comisión y, además, sé que estoy con gente que conoce de derecho, por lo que no creo que sea mucho lo que pueda aportar. Inclusive, los Diputados presentes que no son abogados han escuchado tanto hablar a los abogados, que deben de saber más derecho que nosotros.

También quiero advertir que hice ver a la comisión que la naturaleza de este ámbito es tomar decisiones políticas, lo cual es legítimo. La Constitución ha dado al Poder Legislativo, mayoritariamente, una función legislativa y, en menor cuantía, funciones de otra naturaleza, como en este caso, casi jurisdiccional, al darle competencia para resolver un recurso. Es un tema técnico -es decir, cuáles son las funciones de los distintos Poderes-, que desde mi punto de vista es importante. Al momento de pronunciarnos con respecto a este recurso, lo primero que corresponde es verificar que se cumpla con los requisitos formales. Si no se cumpliera con ellos, no sería necesario incursionar en el fondo del tema, porque, como nos han enseñado, la falta de alguna formalidad impide la continuación del proceso.

Es claro que esta acción es un recurso que debe interpretarse, para su correcto entendimiento, a la luz de los principios que rigen para el instituto de los recursos, como lo hace un Magistrado llamado a dictar sentencia en un proceso de naturaleza jurisdiccional, un jerarca en un proceso administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al pronunciarse sobre una acción de nulidad o, inclusive, la Cámara de Representantes cuando tiene que resolver esta acción.

En ese sentido, en mi opinión -puede no ser válida-, la Constitución reconoce dos tipos de decretos aprobados por la Junta Departamental: los que tienen fuerza de ley en su jurisdicción y los que no la tienen; si bien tienen el mismo nombre, su contenido es distinto. Esto surge del artículo 260 de la Constitución: "Los decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción [...]". La expresión "que tengan fuerza de ley" ha llevado a toda la doctrina, en forma unánime, a admitir la existencia de decretos de la Junta Departamental que no tienen fuerza de ley. Al ser el decreto -básicamente, el decreto con fuerza de ley en su jurisdicción- un acto de naturaleza legislativa, en mi opinión, para tener esa fuerza de ley, debe cumplir con los requisitos de cualquier acto de naturaleza legislativa, similar a la ley nacional. Digo esto, porque nuestro constituyente trasladó el formato del Gobierno Nacional al Gobierno Departamental; la figura de Jefe de Estado, de Presidente de la República, en ese formato traspasado al Gobierno Departamental, sería el del Intendente; los Directores Municipales serían una especie de Ministros del Intendente y la Junta Departamental cumpliría la función legislativa, similar a la del Poder Legislativo Nacional. Por lo tanto, a mi juicio, el decreto departamental, que es la herramienta legislativa de la Junta Departamental, debe cumplir con los mismos requisitos que la Ley Nacional, es decir, la iniciativa legislativa, la aprobación, la promulgación y la publicación. De manera que, el decreto departamental que cumpla con esos requisitos, en mi opinión, es un decreto con fuerza de ley en la jurisdicción del departamento.

El artículo 275 de la Constitución, en su numeral 2 establece, entre las obligaciones del Intendente: "Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento".

Por lo tanto, me parece que para que podamos decir que estamos en presencia de un decreto de la Junta Departamental con fuerza de ley en su jurisdicción, este debe ser promulgado y publicado por el Intendente Departamental. Si no reúne estos requisitos, estaremos frente a un acto de la Junta Departamental, que no llega a configurar un acto de naturaleza legislativa, sin perjuicio que fuera dictado por un órgano del Gobierno Departamental, que ejerce de manera principal y dominante la función legislativa, pero también, de manera secundaria, las restantes funciones jurídicas del Estado, como la administrativa y la jurisdiccional, al igual que los tres poderes del Estado.

Como sabemos, el Poder Legislativo ejerce principalmente la función legislativa, pero cuando se pronuncia en el instituto del juicio político, está cumpliendo una función prácticamente jurisdiccional, y cuando autoriza venias o nombramientos, tiene una función administrativa, sin perjuicio de que el órgano sea legislativo. Inclusive, cuando el plenario de la Cámara de Representantes se pronuncie sobre este recurso, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, será un acto administrativo de la Cámara de Representantes, sujeto -si se dan las condiciones- a los recursos correspondientes, como cualquier otro recurso administrativo.

Asimismo, el artículo 303 de la Constitución establece: "Los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Intendente Municipal contrarios a la Constitución y a las leyes," -que es lo que estamos discutiendo- "no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán apelables para ante la Cámara de Representantes [...]". En mi opinión -que puede ser equivocada -seguramente, lo sea—, despojado del interés que yo pueda tener en la minería o no, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un punto central, porque si es competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entonces, no lo es la Cámara de Representantes.

El doctor Carlos Delpiazzo, en un artículo titulado "Recursos de Apelación ante la Cámara de Representantes contra Actos de los Gobiernos Departamentales" -que posiblemente ustedes hayan manejado, porque no hay tanto material al respecto- dice lo siguiente: "El recurso del 303 es un medio de control parlamentario de carácter administrativo, externo y a posteriori [...] que solo procede contra Decretos de la Junta Departamental y resoluciones del Intendente Municipal no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...]". Agrega: "En conclusión, tratándose de medios de control administrativo podemos calificar a las apelaciones en estudio como recursos en su más amplio sentido de la expresión [...] medio impugnativo para ante un órgano que no es el jerarca del que dictó el acto cuestionado [...] en cuanto a los actos impugnables son los Decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Intendente contrario a la Constitución y a la leyes no susceptibles des ser impugnados ante el T.C.A, el alcance de las expresiones decretos de la Junta Departamental y resoluciones del Intendente Municipal, no ofrece mayores dudas, los primeros son en principio los actos legislativos con fuerza de ley en su jurisdicción en tanto los segundos son los actos administrativos [...]". A mi entender, los actos legislativos con fuerza de ley en su jurisdicción son los promulgados por el Intendente y publicados.

De acuerdo con lo hasta aquí expresado, los decretos del Gobierno Departamental que tienen fuerza de ley en su jurisdicción pueden ser impugnados ante la Cámara, según el artículo 303 de la Constitución, porque son actos legislativos, pero existen resoluciones de la Junta Departamental que esta denomina decretos, que si no son promulgadas y publicadas por el Intendente, en realidad, son actos de la Junta que constituyen materialmente actos administrativos, no legislativos y, por lo tanto, no tienen fuerza de ley en su jurisdicción.

La Constitución establece como requisito que para que estos decretos puedan ser impugnados ante la Cámara de Representantes, no deben ser susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con la información que se me hizo llegar, faltó la publicación, por lo que no es un decreto con fuerza de ley, sino un acto de la Junta Departamental materialmente administrativo y, por lo tanto, susceptible de ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como cualquier acto administrativo, salvo alguna prohibición expresa, que sabemos existen, pero no es el caso.

Por lo expuesto, pienso que estamos ante una situación en la que la Cámara de Representantes, por esa cuestión formal, no tiene competencia para pronunciarse respecto a este recurso, dado que, en mi concepto, el acto impugnado carece de un requisito formal sustancial y esencial, que lo constituye el hecho de no ser un

decreto con fuerza de ley en su jurisdicción. Por lo tanto, es susceptible de ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a ante quién se presenta el recurso, la Ley Nº 18.045 terminó con la discusión que existía en la doctrina en cuanto a si era ante la Cámara o ante la Intendencia. La Ley solucionó esto de una manera, a mi juicio, inteligente, estableciendo que debe presentarse directamente ante la Cámara de Representantes.

Otro aspecto importante es el procedimiento posterior a su presentación ante la Cámara de Representantes. En este caso, la Cámara, como cualquier jerarca llamado a resolver un recurso, debe calificar su admisibilidad formal. Al respecto, el artículo 3º de la Ley Nº 18.045 establece: "La Cámara de Representantes examinará en primer lugar si se han cumplido los requisitos de admisibilidad del recurso.- Verificado el incumplimiento, el recurso se rechazará de plano sin considerar el fondo del asunto [...]". Por lo tanto, me parece que la Cámara debió examinar los requisitos de admisibilidad del recurso. A mi juicio, al faltar la publicación, sería rechazable.

No voy a incursionar en el fondo del tema, porque ya el arquitecto se ha expresado mejor que yo con respecto a las competencias de los Gobiernos Departamentales.

Simplemente, voy a hacer un aporte de jurisprudencia.

A raíz de una situación que se dio entre un Gobierno departamental y una empresa minera, la sentencia Nº 547 de 2010, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, básicamente dice lo siguiente: "Es claro, además, que la protección del medio ambiente fue declarada de interés general por el art. 47 de la Constitución, imponiéndose la abstención para las personas de incurrir en cualquier acto que cause depredación o destrucción del medio ambiente; extremos cuya reglamentación se puso de cargo de la ley.- Al mismo tiempo, no puede desconocerse la competencia que en la misma materia el orden jurídico atribuyó al Gobierno Central ya que las autoridades competentes en todo lo relativo a explotaciones mineras es el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería y, éste a través de la DI.NA.MI.GE.; PERO esta Corporación es de la opinión que se asiste a una situación de competencia concurrente, en la cual las personas quedan simultáneamente sujetas a ambos órdenes de disposiciones jurídicas, o sea que se debe cumplir tanto con las exigencias que el Estado central fije dentro de su competencia, pero también con aquellas que dentro de su ámbito competencial determine el Gobierno Departamental".

Luego continúa señalando: "[...] como se ha señalado por Cassinelli Muñoz (citado por Diego Silva Forné en: 'Gobiernos Departamentales y Policía de la Edificación'[...], 'la relación entre actos legislativos (ley y decreto departamental) no es de subordinación sino de distribución por materia, y …en las zonas de competencia concurrente las personas quedan sujetas simultáneamente a ambos órdenes de disposiciones jurídicas'".

Para finalizar, se establece: "[...] se pueda extraer el reconocimiento de competencia en esta materia tanto para el Estado central como a los Gobiernos Departamentales; pudiéndose citar a vía de ejemplo [..]". Y ahí cita una serie de artículos y leyes en las que se funda la opinión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por la cual los Gobiernos Departamentales tendrían competencia en esta materia.

Por último, quiero agregar algo más, porque tengo que ser honesto intelectualmente; si sostengo una cosa, tengo que hablar de las consecuencias. Entonces, voy a decir lo siguiente. La Junta Departamental de Tacuarembó perseguía declarar a ese departamento libre de minería a cielo abierto, etcétera, pero entiendo que al faltarle ese requisito de transformarlo en un decreto con fuerza de ley, la Cámara de Representantes resulta incompetente y no se logra el objetivo perseguido porque al tratarse de la limitación de un derecho, necesitamos la jerarquía de una norma de naturaleza legislativa, ya sea nacional o departamental. Es decir que, una vez que la Cámara de Representantes se pronuncie -lo que hará mediante un acto administrativo-, la Junta Departamental -si tiene su voluntad política de hacerlo- podría recurrir ese acto administrativo ante ella. Esta confirmaría el acto administrativo -como seguramente lo haría-, por lo que luego la Junta iría al Tribunal de lo Contencioso. Si bien ese camino se abrió -diría que sin querer-, el instrumento jurídico buscado para declarar al departamento libre de minería no cumplió su objetivo porque, con la misma honestidad que digo que le falta un requisito de ser un decreto, también reconozco que por esa calidad de norma jurídica no se puede prohibir una actividad. Eso también lo quería dejar aclarado.

En cuanto a lo que queda por hacer -que es algo sobre lo que también me consultaron-, en mi opinión, habría que seguir el camino administrativo y terminar en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si este lo

admite. De lo contrario, habría que seguir por el camino habilitado por el artículo 283 de la Constitución, por la lesión de la autonomía departamental, cosa que debe hacer el Gobierno Departamental y no la Comisión.

Otro camino es el que nos enseñaba el profesor Cagnoli, que es el del artículo 313 de la Constitución, que siempre repito que él conocía de memoria porque le gustaban mucho las revistas de Walt Disney y decía que 313 era la matrícula del Pato Donald, por lo que nunca se olvidaba de ese número.

El artículo 313 de la Constitución dice: "El Tribunal entenderá, además, en las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se produzcan entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales [...]". Es decir que nuestra Constitución -que es muy sabia y que nosotros defendemos tanto- le dio muchas herramientas a los Gobiernos Departamentales, para el caso en el que se sientan agredidos por el Gobierno nacional: la acción de inconstitucionalidad, la acción de lesión de autonomía, la acción del 313 de la Constitución y, eventualmente, seguir el camino hasta agotar la vía administrativa de este recurso y continuar en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Quiero agradecer la presencia de la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua, de los distintos representantes de los organismos de la sociedad civil y de los profesores que nos han ilustrado, aportando elementos muy claros y contundentes con respecto a la competencia legislativa y constitucional de los Gobiernos Departamentales en todo este tema de minería y medio ambiente.

Asimismo, agradecemos el esfuerzo y los aportes realizados, que es costumbre recibir en la Comisión. Tenemos que reconocer que nos aportan elementos con los que, a veces, no contamos en el ámbito parlamentario.

Por último, quiero referirme a las bancadas que integran esta Comisión que, continuando con una tradición democrática, se avinieron a recibir y escuchar, como se ha hecho siempre.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- En el mismo sentido del señor Diputado preopinante, quiero sumarme a las palabras de agradecimiento.

Como ciudadano, siempre es un gusto participar activamente en una actividad -en este caso, sé cómo han abrazado la causa-, pero lo cierto es que cada vez que convocamos a profesionales universitarios, nos resulta muy grata la forma en que participan. Nadie pregunta qué ventajas tiene esto ni hace cálculos sino que dedica el tiempo a cumplir con un deber ciudadano, devolviendo lo que se recibió de la Universidad.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación.

(Se retira de Sala la delegación de la Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua)

—— Informo a los integrantes de la Comisión que, tal como se había pedido, me contacté con el IMPO, a través de su Director, quien me derivó a la señora Verónica Rivero, responsable del control de las informaciones, y me informó que no existía ninguna publicación con respecto al decreto de la Junta de Tacuarembó. De todas formas, solicité que me remitiera la información por escrito. También hemos recibido los informes de los doctores Cajarville y Correa Freitas. De acuerdo con lo planteado, la información solicitada está completa. Por lo tanto, estaríamos en condiciones de resolver sobre el recurso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la aceptación del recurso planteado por los ciudadanos de Tacuarembó contra la Resolución de la Junta.

(Se vota)

——Cinco en ocho: AFIRMATIVA.

Tal como se ha propuesto, se designa al señor Diputado Orrico como miembro informante por la mayoría y al señor Diputado Cersósimo como miembro informante por la minoría.

(Apoyados)

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- Entiendo que en este caso hay competencia concurrente de la competencia del gobierno nacional con la del departamental. Creo que el decreto no es inconstitucional, y además las referencias del profesor Lust me hicieron reflexionar acerca de lo incompleto de la norma al no haberse publicado. Por esto y otros argumentos que expondré en Sala, no he acompañado la moción planteada.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Compartimos lo expresado por el señor Diputado Iturralde Viñas. Nosotros ya habíamos expresado nuestros argumentos en el sentido de la competencia concurrente y, en especial, el enfoque de la competencia legal desde el punto de vista del ordenamiento territorial y del medio ambiente, con raíz constitucional; así lo hemos expresado en el estudio que hicimos estos días aquí en Comisión. Hemos votado en contra de la aceptación del recurso por entender que en los dos decretos la Junta Departamental es competente constitucional y legalmente; oportunamente lo informaremos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.